

**ACADEMIA NACIONAL  
DE AGRONOMIA Y VETERINARIA**

TOMO LV

ISSN 0327-8093

BUENOS AIRES

REPUBLICA ARGENTINA

---

## **Seminario**

# **La Organización Sanitaria y Agroalimentaria Desafíos y Oportunidades**



Salón Faustino Fano, Sociedad Rural Argentina  
25 y 31 de octubre y  
6 de noviembre de 2001

## **El mercado mundial de carnes vacunas.**

**M. V. Héctor M. Salamanco\***

### **Resumen y Conclusiones**

La actividad exportadora sin restricciones en el sector de las carnes bovinas, común a otros sectores en el marco de la globalización del comercio, es el medio para mejorar la rentabilidad del complejo agroindustrial y conferir garantías para un crecimiento sustentable.

El cumplimiento de estándares de sanidad e inocuidad en las carnes es una condición necesaria para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado mundial, razón por la cual los servicios sanitarios oficiales tienen un valor estratégico creciente. De allí la importancia de buscar la excelencia en estas prestaciones.

Las exigencias sanitarias de los países importadores apuntan a dos grandes objetivos:

- \* Proteger de enfermedades sus producciones ganaderas (sanidad animal)
- \* Proteger la salud de los consumidores (inocuidad)

A pesar de las numerosas enfermedades que afectan a los bovinos son pocas las que interesan en el comercio internacional.

En el campo de la inocuidad el país cuenta como fortaleza el bajo riesgo que representa la producción pastoril del ganado. Por tales razones no es tarea difícil construir un sistema sanitario de excelencia en la Argentina, que permita transformar las ventajas comparativas de su producción natural en competitivas y pueda

gestionar los temas de sanidad animal y de inocuidad de los alimentos conforme a los más altos estándares internacionales en estas materias.

Las entidades que representan a los agentes económicos, dada la importancia de estos servicios y su impacto económico, tienen que involucrarse en el diseño de un sistema para la gestión de la calidad sanitaria cuyo principio rector sea la mejora permanente de la eficacia y eficiencia de las prestaciones. Para hacerlo cuentan con una rica experiencia internacional que permitirá acortar los tiempos de este emprendimiento.

A este fin se propone, tomando como unidades de gestión sanitaria cada etapa del proceso productivo, identificar los factores de riesgo, elaborar las normas necesarias para el control de los mismos, ordenar los servicios oficiales, definir para cada caso respectivos planes de acción y establecer un gerenciamiento propio e independiente para el sector de las carnes bovinas. Este subsistema sanitario facilitará el control de gestión y la programación de los recursos conforme a las prioridades del sector.

En resumen, se propone que las instituciones de la cadena de la carne elaboren una estrategia sanitaria con objetivos consistentes con la realidad local y aporten iniciativas para establecer una nueva organización institucional que tenga a su cargo la administración sanitaria para el sector.

\*Presidente de la Asociación de Industrias Argentinas de Carnes

Construir un servicio sanitario transparente, con planes explícitos<sup>1</sup>, que cuente con las capacidades técnicas, de gerenciamiento y control de gestión, con prestaciones de excelencia y que supere exitosamente las auditorías internacionales, es una condición necesaria para garantizar que las carnes argentinas no enfrenten en el futuro dificultades de acceso sanitario en el comercio mundial. Frente a la realidad presente este es uno de los grandes desafíos del sector.

El éxito del sector privado para resolver las cuestiones relacionadas con el Estado y las políticas públicas en el campo sanitario será un estímulo para avanzar con este enfoque proactivo sobre las otras áreas de la administración que perjudican al sector.

### **1- La credibilidad de la certificación y la calidad de las políticas públicas**

La certificación sanitaria internacional es competencia indelegable del Estado. Los servicios sanitarios están en el campo de las políticas públicas. Servicios deficientes y políticas sanitarias equivocadas en distintos países son lo que han llevado al cierre de mercados.

En el caso particular de la Argentina, el Estado (Nación, provincias, municipios) es el responsable primario de la baja competitividad sistémica de la economía local. La acumulación de desaciertos en el manejo de la cosa pública ha llevado al país al borde del abismo. En el sector de las carnes abundan los ejemplos de la pesada carga del Estado sobre el sistema agroindustrial. El caso sanitario, cuya consecuencia fue la pérdida de los

mercados, es sólo la parte más notoria de ese problema general.

En la Argentina numerosas dependencias tienen competencias regulatorias en materia sanitaria. Todas intervienen, todas cobran aranceles. Excesivas e innecesarias regulaciones originan la corrupción de los controles y el creciente cobro de tasas para atender sus presupuestos con recursos para-fiscales, deteriorando progresivamente la competitividad. Ninguna cumple con la misión que el Estado tiene en la materia. (Fig. 1: esquema simplificado del mapa del Estado que regula al sector).

La sociedad en su conjunto tiene conciencia de esta realidad del Estado. Durante la década de los 90 hubo intentos para cambiarlo. Existe una base legal para avanzar en este campo. No existe, en cambio, la voluntad política para hacerlo puesto que quienes deben llevar a cabo los cambios deberán empezar por tener una disciplina fiscal, ordenando sus administraciones y mejorando la recaudación; esfuerzo en gerenciamiento de la cosa pública que supera las capacidades de las diferentes administraciones.

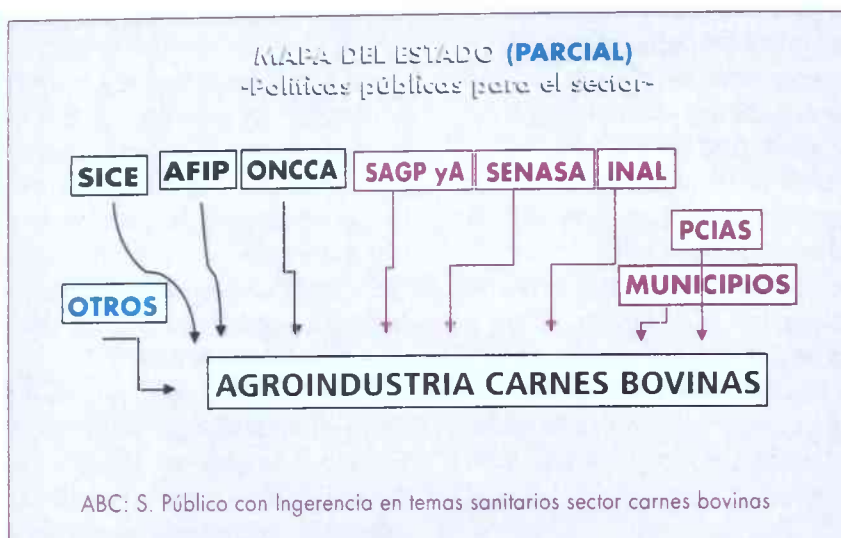
Comparando la calidad de las políticas públicas domésticas, entre las cuales se encuentra la sanitaria, con la de los exitosos competidores en el mercado mundial de carnes, no quedan dudas sobre la responsabilidad del Estado para explicar la diferencia de resultados entre ambos casos.

En esos países, un Estado que cumple con sus funciones eficiente y eficazmente, convoca a los sectores productivos en programas de largo plazo para el logro de objetivos sectoriales compatibles con el interés

<sup>1</sup> Conforme a pautas del Plan Nacional de Modernización del Estado

general. En nuestro caso un Estado incapaz de movilizar voluntades, con marchas y contramarchas producto de la improvisación de los políticos de tur-

no, ha mantenido ocupada a la dirigencia de los agentes económicos con agendas reactivas, impidiéndoles atender aspectos estratégicos de la actividad.



Las estrategias de los países ganadores (Australia, Nueva Zelanda, Canadá) exhiben algunos elementos en común:

**a) Presencia internacional** para modificar las reglas de juego multilaterales, tanto en las políticas agrícolas y de comercio de esas producciones en ámbitos con decisiones vinculantes (OMC) como en otros que forman opinión en estas materias. (OCDE, FAO). Esta presencia también se mantuvo en el diseño de las regulaciones de las cuestiones técnicas y sanitarias que rigen el comercio mundial (OMC: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Barreras Técnicas al Comercio) y en los ámbitos donde se formulan las directrices y lineamientos sanitarios de aplicación internacional (Oficina Internacional de Epizootias, Codex Alimentarius, IPPC, etc.).

**b) Planes estratégicos** que contienen medidas explícitas en los diferentes frentes del quehacer productivo de la cadena de valor y que sirven como

marco de referencia para el desarrollo de sus instituciones y el ajuste de las políticas de gobierno.

**c) Orientación de los sistemas al mercado**, creando un sistema de comunicación en el cual los requerimientos de los diferentes mercados generan ajustes adaptativos a lo largo de la cadena de valor. (Con sistemas de trazabilidad ajustados a las necesidades de sus mercados o de sus programas de promoción).

**d) Fortalecimiento de las instituciones de apoyo** tanto oficiales como del sector privado, principalmente de aquellas que tienen por objeto mejorar el conocimiento para la toma de decisiones en los diferentes frentes de la actividad ante los cambiantes escenarios.

**e) Excelencia de sus servicios sanitarios**, lo que les ha permitido suscribir Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con distintos países compradores, beneficiándose de menores costos y de un rápido despacho a plaza sin controles físicos de la mercadería.

Nosotros, en cambio, fuimos perdiendo presencia internacional y estuvimos ocupados en defendernos de las políticas domésticas sin poder atender los temas importantes hasta el golpe final del 13 de marzo de este año, fecha en que se reconoció la existencia de fiebre aftosa y cerraron todos los mercados para nuestras carnes.

## **2. Las Prioridades Sanitarias de las carnes bovinas argentina y el Mercado Mundial**

A pesar de la gran diversidad temática las medidas sanitarias se agrupan, como hemos visto, conforme a dos objetivos centrales: protección de la sanidad animal o de la salud humana.

El primer grupo contiene todo lo relacionado a los programas de sanidad animal que varían según las realidades de los países involucrados en el comercio. En nuestro caso no cabe duda que la alta prioridad es la erradicación de la Fiebre Aftosa y la prevención del ingreso de la Encefalopatía Espongiforme Bovina. La experiencia internacional muestra el grave daño económico que produce la presencia de estas enfermedades en el territorio del país exportador.

Si bien otras enfermedades de importancia zoonótica o económica están presentes en el rodeo nacional, la relación costo beneficio de un programa de erradicación no las ubica como problemas de alta prioridad.

En cuanto a las medidas relacionadas con la inocuidad de los alimentos (habilitación de plantas, residuos de pesticidas y de medicamentos veterinarios, etiquetado, métodos de muestreo, principios generales de higiene, aditivos y contaminantes, etc.)

el sistema sanitario argentino cumple en general con los estándares del Codex, aunque deben resolverse algunas cuestiones puntuales relacionadas con el régimen de aprobación y utilización de medicamentos veterinarios y con el programa de control de residuos en las carnes. También deben darse respuesta a requerimientos especiales para algunos mercados (p.ej.: control de *E. coli* para exportar a EEUU.). La industria tiene una gran experiencia en estas materias por lo que los problemas sanitarios que se puedan presentar en este ámbito difícilmente representen la importancia que tiene la eliminación de la Fiebre Aftosa como llave para acceder a los mejores mercados del mundo y la prevención del ingreso de la EEB para mantenerlos.

En el capítulo de inocuidad, además de resolver algunas cuestiones puntuales, el desafío del país es generalizar la aplicación de la normativa vigente a todo el tejido industrial. Para ello es importante redefinir un marco regulatorio armonizado en todo el territorio nacional que derogue la innecesaria intervención de los distintos organismos y remueva las numerosas tarifas y aranceles que agregan costos y no valor a nuestras producciones.

En resumen, afortunadamente por las condiciones locales de producción de carnes bovinas, carácter extensivo y de baja utilización de insumos, se simplifican los problemas para el sistema sanitario argentino. Como se ve son pocas las medidas sanitarias que permitirán garantizar satisfactoriamente la presencia de nuestras carnes en el mercado mundial. No obstante, las mismas deben implementarse con el celo y la excelencia técnica exigida por ese mercado.

### 3. Plan de Acción Institucional del Sector Privado

Dado que la sanidad es un atributo que depende de las medidas preventivas y buenas prácticas por parte de los agentes de la cadena de valor (vacunaciones, higiene industrial, uso adecuado de fármacos, etc.), la estrategia sanitaria debe ser formulada conjuntamente con los mismos, independientemente de la responsabilidad final que le cabe en la certificación al sector oficial.

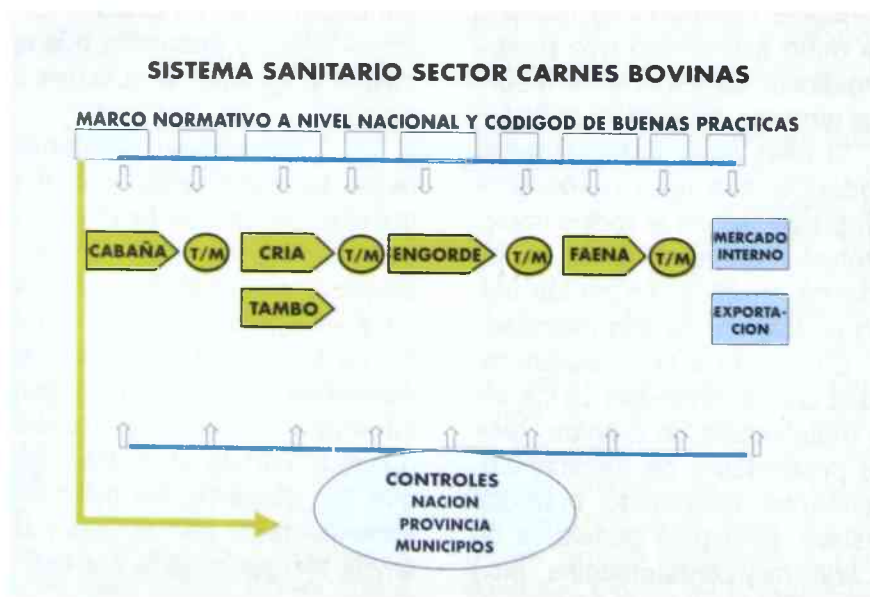
La agroindustria de las carnes bovinas está pagando un alto costo por la ineficaz política seguida en esta materia. La presente crisis es una oportunidad para formular una estrategia que prevenga eventos que puedan volver a perjudicar el comercio de las carnes en el mercado internacional.

Desde los sectores de la producción y de la industria de las carnes se reclama una reestructuración del SENASA para lograr una recalificación internacional de las garantías sanitarias en el mercado mundial.

El primer punto que propongo discutir para ejecutar una estrategia sanitaria que satisfaga las necesidades del sector de las carnes bovinas es descomponer el complejo problema SENASA en unidades operativas menores. De esta forma podrá buscarse la excelencia en las prestaciones del organismo que tienen directa incidencia en el proceso de certificación en cada eslabón de la cadena productiva, aislando el servicio para carnes bovinas de las ineficiencias del complejo institucional.

Como se muestra en la Fig. 2 son pocos los eslabones que integran la cadena de valor. En consecuencia el abordaje de los problemas sanitarios, la elaboración de códigos de buenas prácticas, la sanción de la normativa específica, la definición de las competencias de las distintas administraciones, etc., así como y la gestión de un sistema de control y certificación puede facilitarse con una metodología que trate la situación particular de cada componente.

Fig. 2: Cadena de valor y sistema sanitario



Partiendo de un presupuesto base cero se procederá a identificar y caracterizar cada factor de riesgo sanitario en cada etapa de la cadena, formular planes específicos de manejo de riesgos, identificar las competencias de los actores económicos para la gestión sanitaria y las responsabilidades del SENASA para fijar y controlar las normas requeridas por la certificación y para difundir los códigos de buenas prácticas para cada etapa del proceso productivo. Una vez desarrollado el sistema se «trasvasarán» los componentes válidos del sistema vigente y se pondrá en operaciones.

En cuanto a la planificación de actividades del nuevo servicio, la misma debiera respetar las pautas de programación presupuestaria contenidas en la normativa vigente para la Modernización del Estado. En tal sentido, cada problema o conjunto de problemas de la misma naturaleza temática darán lugar a:

a) La sanción de una base regulatoria debidamente justificada en los fines buscados y aplicable en todo el territorio nacional. Las competencias de organismos nacionales (INAL, SENASA, SAGPyA) y de los subnacionales (provincias y municipios) deberán estar armonizadas de manera consistente con el sistema sanitario.<sup>2</sup>

b) La identificación de las responsabilidades de los operadores en la gestión sanitaria y el establecimiento de un código de faltas.

c) Planes de actividades del servicio oficial con metas e indicadores de éxito, cadena de mando, responsabilidades y competencias de los funcionarios, así como los recursos humanos y presupuestarios necesarios para su ejecución.

d) La definición de procedimientos para el control de gestión y auditoría del sistema.

e) Un programa de capacitación en las diferentes especialidades temáticas y gerenciales.

Una memoria y balance anual del servicio, como lo hacen los países adelantados en este sector, servirá para evaluar periódicamente la gestión institucional y efectuar las correcciones necesarias.

El gerenciamiento por separado de los distintos planes sensibles que hacen a la certificación de las carnes bovinas permitirá acortar los plazos para la obtención de resultados positivos en la arena internacional, aunque el SENASA no haya alcanzado globalmente los deseables niveles de eficiencia y de excelencia. Este plan, de merecer la aprobación por parte de las entidades representadas en el Consejo de Administración, podría ser empleado como mandato para los consejeros del sector.

Afortunadamente se cuenta con el marco legal y las metodologías necesarias para la modernización de la gestión pública, lo que facilita la tarea para construir un eficaz y eficiente sistema sanitario para las carnes bovinas. Sólo resta la voluntad política y la decisión de llevarlo a cabo.<sup>3</sup>

#### **4. La Estrategia Sanitaria. Lineamiento General**

Algunos aspectos sanitarios son una condición necesaria para participar en el mercado mundial de las carnes bovinas y deben ser resueltos de manera definitiva para aprovechar las oportunidades de la globalización.

<sup>2</sup> Existe una propuesta en la que se definen las competencias de los distintos organismos para ser analizada por el sector.

<sup>3</sup> La Secretaría para la Modernización del Estado cuenta con capacidades para asistir en este emprendimiento.

Para abrir la discusión sobre una posible estrategia sanitaria para el sector de las carnes bovinas se proponen los siguientes objetivos y componentes:

#### **4.1. Objetivo general**

Agregar valor a las carnes bovinas argentinas mediante la remoción de factores de origen sanitario que impiden el acceso a distintos mercados.

#### **4.2. Objetivo específicos**

4.2.1. Eliminar del territorio nacional enfermedades del ganado de interés económico y prevenir el ingreso de enfermedades exóticas.

4.2.2. Obtener una alta credibilidad internacional en la Certificación de inocuidad de las carnes y de sus productos.

4.2.3. Remover las prohibiciones de importación existentes para las carnes argentinas y mantener de manera sustentable el acceso sanitario a los mercados.

4.2.4. Mejorar la competitividad del sector mediante:

a) la mejora en la eficacia y eficiencia del sistema de gestión sanitaria (normativa, gestión privada, control y certificación oficial)

b) la derogación de regulaciones innecesarias y la remoción de aranceles originados en intervenciones sanitarias (nacionales, provinciales y municipales) que no tengan fundada justificación.

#### **4.3 Componentes**

##### **4.3.1. Planes de sanidad animal**

Sus objetivos son controlar y/o erradicar enfermedades de interés económico relacionadas con el primer objetivo específico y prevenir el ingreso de enfermedades exóticas.

##### **4.3.1.1. Fiebre Aftosa**

Es sin dudas el plan sanitario de mayor importancia económica por los be-

neficios esperados para el sector y la economía nacional. Un ejercicio de simulación de integración de valor de la res con los datos del mercado a junio 2001, sin las restricciones originadas por la fiebre aftosa permitiría obtener un valor agregado de aproximadamente \$ 160 para una res en el gancho de 288 Kg. lo que representa un 33 % de valor agregado para la cadena, al poder vender cada corte y las menudencias en los mercados que ofrecían entonces el mejor precio.

Frente a la inminente apertura de los mercados, a principios de 2000 la Asociación de Industrias Argentinas de Carnes (AIAC) proyectó metas realistas a ser alcanzadas en el 2003. El plan preveía duplicar los volúmenes exportados en 1999 lo que se traduciría en un beneficio adicional de US\$ 900 millones/año para el sector.

Recientemente la dirigencia del sector propuso como meta inmediata reabrir gran parte de los mercados cerrados el 13 de marzo de este año y alcanzar cuanto antes la meta de «Aftosa Cero», es decir que no se registren más focos en el territorio. Esta última meta permitirá acortar los tiempos para recuperar una parte importante de los mercados de gran interés para la Argentina. (Canadá, EEUU, Taiwán).

Asimismo una situación sanitaria sólida, aunque prevalezca la vacunación, permitirá negociar la apertura de otros mercados que actualmente persisten en el mantenimiento de las condiciones de riesgo cero (Japón, Corea y México). Vale destacar que estos seis mercados mencionados representan el 73 % de la demanda mundial, por lo que resultan de fundamental importancia para las exportaciones argentinas de carnes.



En consecuencia, de no cambiar las condiciones internacionales respecto de la vacunación y por razones de costos de mantenimiento del programa, el gran desafío es recuperar el status de país Libre de Aftosa Sin Vacunación. Esto representará el acceso pleno de todo producto a todo destino con los fenomenales beneficios económicos comentados.

El programa en curso de control de la Fiebre Aftosa que apunta a la eliminación de la aftosa del territorio nacional y que ya exhibe resultados positivos, debe ser reforzado para aumentar su eficacia y eficiencia. La participación de los productores para la adopción de ajustes adaptativos y el cumplimiento de las obligaciones del Estado como garante de las medidas de vigilancia epidemiológica, control del movimiento del ganado, aprovisionamiento de vacunas de calidad, etc. garantizarán la consecución de esos objetivos.

El sector otorga, asimismo, alta prioridad a la cooperación regional para la erradicación de la enfermedad, condición requerida para alcanzar y poder mantener con bajo riesgo la categoría de país libre de aftosa sin vacunación.

#### *4.3.1.2. Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB)*

Para la Argentina representaría un duro golpe la aparición de un caso de vaca loca en su territorio. Es por ello que debe ponerse el máximo celo en un programa basado en componentes de fácil y simple ejecución:

- a) Continuar activamente con el programa de vigilancia que se ejecutó durante los 90'.
- b) Control de la prohibición de uso de harinas de carnes en la alimentación del ganado, aplicación de severas sanciones a los infractores (modificar la norma).

Acciones simples, que a pesar de ser de bajo costo fiscal han sido abandonadas durante los últimos años por la autoridad sanitaria.

#### *4.3.1.3. Tuberculosis y Brucelosis.*

En ambos casos, al igual que para otras enfermedades, se sugiere revisar lo actuado y ajustar los programas conforme a los objetivos del sector y a una evaluación económica ex ante de cada programa oficial. El caso de las enfermedades venéreas, por su impacto en la producción, si bien no es motivo del bloqueo de exportaciones debería tener una consideración especial en la estrategia sanitaria para el sector.

#### *4.3.1.4. Medidas en frontera*

Prevenir el ingreso de enfermedades exóticas mediante medidas sanitarias de restricción de las importaciones de animales y de productos consistentes con el SPS-OMC.

### **4.3.2. Fortalecimiento del sistema para garantizar la inocuidad de las carnes (Food safety).**

Acciones relacionadas con el objetivo de aumentar la credibilidad en la certificación:

4.3.2.1. Identificación de los factores de riesgo presentes, originados en la etapa de la producción y que pueden perjudicar la inocuidad de nuestras carnes (incluye diferentes realidades productivas regionales).

4.3.2.2. En el marco de las disposiciones multilaterales, formulación de Programas de manejo de riesgos para cada etapa productiva, sanción de la normativa pertinente, elaboración de manuales de procedimientos y de códigos de buenas prácticas, comunicación a los operadores y diseño de un sistema Eficaz de Control y Certificación.

4.3.2.3. Revisión integral de la posología de los fármacos veterinarios aprobados así como el sistema de control de los tiempos de carencia indicados. Definir una política para el uso de promotores de crecimiento. En este sentido el sector, desde una visión estratégica, debiera evaluar el costo beneficio de la prohibición en el territorio nacional.

4.3.2.4. Formulación de un Plan de Residuos en carnes ajustado a la realidad de los factores de riesgo local.

### 4.3.3. Negociaciones internacionales

4.3.3.1. Definir estrategias negociadoras para recuperar los mercados cerrados por la aftosa. Prioridades son UE, Israel, Chile y Rusia.

4.3.3.2. Designar por concurso a profesionales capacitados para llevar adelante todas las cuestiones relacionadas con las negociaciones en OMC, MERCOSUR y bilaterales.

4.3.3.3. Establecer prioridades y avanzar en la formalización de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.

### 4.3.4. Mejora de la competitividad

4.3.4.1. **Capacitación** técnica en las diferentes especialidades requeridas por el sistema y en los cuadros de gerenciamiento (público y privado) en las distintas áreas de la problemática sanitaria. (búsqueda de excelencia en los profesionales del sistema).

4.3.4.2. **Financiamiento.** Revisión integral de los aranceles que gravan el sector. Definir cuáles son las intervenciones oficiales no justificadas en el interés general y que sean elegibles para aplicar el criterio de recupero de costos por prestaciones que benefician a los agentes de la cadena de valor. Para esos casos analizar los costos de las prestaciones objeto de arancelamiento y elevar propuestas

que permitan su reducción.

## 5. Conclusiones acerca de la sanidad de las carnes

\* La confiabilidad de la certificación sanitaria es un aspecto crítico para agregar valor a la ganadería.

\* Por esa razón, los servicios sanitarios tienen un valor estratégico para los países exportadores.

\* El servicio sanitario argentino debe adquirir internacionalmente un nivel de excelencia equivalente al de sus competidores.

\* El desafío de las instituciones de la cadena de valor es construir y gestionar ese servicio de excelencia.

## 6. Comentario final

\* **La actividad exportadora agrega valor a la ganadería** (toma los mejores precios del mercado global). De allí su importancia para garantizar la rentabilidad y sustentabilidad del complejo agroindustrial.

\* Sólo si se eliminan los **factores que limitan la competitividad** podrán aprovecharse los beneficios de la exportación.

\* **El Estado** (Nación, provincias, municipios) es el responsable principal de la baja competitividad del sector.

\* **La reforma del Estado** permitirá la formulación y ejecución eficaz de políticas sectoriales procompetitivas para que el sector exprese su potencial.

\* Por décadas **el Estado ha mostrado su incapacidad** para corregir ambas deficiencias. Es hora que las **instituciones del sector tomen la iniciativa**, tal como lo hacen nuestros exitosos competidores.

\* Hacerlo ordenadamente y conforme a prioridades acortará los plazos para recoger los beneficios; de allí la nece

alidad de un **Plan Estratégico** para organizar la acción.

\* Formular **desde el sector** una **estrategia sanitaria** y proponer la Reforma del Estado en esta área de la administración será una **experiencia piloto** para continuar con otras políticas del sector.

\* Si **el sector** demuestra que **sabe y puede** resolver los problemas que el Estado no ha podido, **será el primer gran paso para cambiar la historia** de la agroindustria de las carnes argentinas.

Muchas gracias por la atención.